

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου τροποποιητικού της απόφασης αριθ. 1639/2006/ΕΚ, σχετικά με τη θέσπιση προγράμματος-πλαίσου για την ανταγωνιστικότητα και την καινοτομία (2007-2013) και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 680/2007, για τον καθορισμό των γενικών κανόνων για τη χορήγηση κοινοτικής οικονομικής συνδρομής στον τομέα των διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών και ενέργειας»

COM(2011) 659 final — 2011/0301 (COD)

(2012/C 143/27)

Εισηγητής: ο κ. **Armin DUTTINE**

Στις 17 Νοεμβρίου και στις 12 Δεκεμβρίου 2011 αντίστοιχα, και σύμφωνα με τα άρθρα 172, 173, παράγραφος 3 και το άρθρο 304 της ΣΛΕΕ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποφάσισαν να ζητήσουν τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την:

«Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου τροποποιητικού της απόφασης αριθ. 1639/2006/ΕΚ, σχετικά με τη θέσπιση προγράμματος-πλαίσου για την ανταγωνιστικότητα και την καινοτομία (2007-2013) και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 680/2007, για τον καθορισμό των γενικών κανόνων για τη χορήγηση κοινοτικής οικονομικής συνδρομής στον τομέα των διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών και ενέργειας»

COM(2011) 659 final - 2011/0301 (COD).

Το ειδικευμένο τμήμα «Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές και κοινωνία των πληροφοριών», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 3 Φεβρουαρίου 2012.

Κατά την 478η σύνοδο ολομέλειας, της 22ας και 23ης Φεβρουαρίου 2012 (συνεδρίαση της 23ης Φεβρουαρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 161 ψήφους υπέρ, 2 κατά και 10 αποχές.

Η παρούσα γνωμοδότηση αποτελεί μέρος μιας δέσμης 5 γνωμοδοτήσεων που καταρτίζει η ΕΟΚΕ σχετικά με τη **Διευκόλυνση «Συνδέοντας την Ευρώπη» (ΔΣΕ)** και τις κατευθυντήριες γραμμές της που εξέδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Οκτώβριο του 2011. Σε αυτή τη δέσμη συμπεριλαμβάνονται οι γνωμοδοτήσεις των εξής φακέλων: **TEN/468** για τη **Διευκόλυνση «Συνδέοντας την Ευρώπη»** (εισηγητής ο κ. HENCKS), **TEN/469** με θέμα «Προσανατολισμοί για τα διευρωπαϊκά δίκτυα **τηλεπικοινωνιών**» (εισηγητής ο κ. LONGO), **TEN/470** με θέμα «Κατευθυντήριες γραμμές για τις διευρωπαϊκές **ενεργειακές υποδομές**» (εισηγητής ο κ. BIERMANN), **TEN/471** με θέμα «Κατευθυντήριες γραμμές για την ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου **μεταφορών**» (εισηγητής ο κ. BACK) και **TEN/472** με θέμα «Πρωτοβουλία για **ομόλογα έργων υποδομής στην «Ευρώπη 2020»**» (εισηγητής ο κ. DUTTINE).

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1 Η ΕΟΚΕ επικροτεί, κατ'αρχήν, την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τη θέσπιση ενός μέσου επιμερισμού κινδύνου για τη δημιουργία ομολόγων έργων κατά την προβλεπόμενη πιλοτική φάση το 2012 και το 2013. Ωστόσο, η ΕΟΚΕ εφιστά την προσοχή στους κινδύνους που μπορεί να προκύψουν στο πλαίσιο αυτού του μέσου. Πρωτόν συνεχιστεί η χρήση του κατά τη νέα δημοσιονομική περίοδο της ΕΕ 2014-2020, κρίνεται σκόπιμη η εντατική και ιδιαίτερος προσεκτική εκ των προτέρων αξιολόγησή του στο πλαίσιο ενός εκτενούς κοινωνικού διαλόγου. Παράλληλα θα πρέπει να συνεκτιμηθούν ειδικά τα διδάγματα που αντλήθηκαν από τις εμπειρίες που αποκομίστηκαν κατά τη διαχείριση έργων ΣΔΠ (συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα).

1.2 Οι ευκαιρίες του προτεινόμενου μέσου εντοπίζονται κυρίως στη δυνατότητα κινητοποίησης σημαντικών επενδυτικών κεφαλαίων για την ενίσχυση της ανάπτυξης, της καινοτομίας, της ανταγωνιστικότητας και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης όσον αφορά έργα υποδομής στους τομείς των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας. Με την υλοποίηση των προβλεπόμενων έργων οι Ευρωπαίοι πολίτες θα βιώσουν το όφελος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, με συγκεκριμένο τρόπο με αποτέλεσμα την ενδυνάμωση της ευρωπαϊκής ιδέας.

1.3 Εντούτοις, η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει και κινδύνους, οι οποίοι προκύπτουν ιδίως από την ενδεχόμενη ανάληψη ζημιών στα επενδυτικά έργα που έχουν δρομολογηθεί. Ενώ η νομοθετική πρόταση

της Ευρωπαϊκής Επιτροπής θέτει σαφές ανώτατο όριο για την πιθανή ανάληψη κινδύνων από τον ενωσιακό προϋπολογισμό, βασίζεται στην υπόθεση ότι η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ), λόγω των μεμονωμένων συμβάσεων που συνάπτει με τους επενδυτές για κάθε έργο, καθώς και επειδή κατανέμει τους κινδύνους μεταξύ όλων των έργων που χρηματοδοτεί, δεν εκτίθεται σε περαιτέρω κινδύνους. Για να αποφευχθεί σε κάθε περίπτωση το ενδεχόμενο επιπτώσεων για την αξιοπιστία και τη φήμη της ΕΤΕπ, καθώς και για την κατάρτιση και υλοποίηση έργων που κατά παράδοση χρηματοδοτούνται από την ΕΤΕπ, εξαιτίας της εμφάνισης νέων κινδύνων, η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι η ΕΤΕπ θα πρέπει να εφαρμόσει τα συντηρητικά κριτήρια αξιολόγησης για τους κινδύνους των έργων και στα ομόλογα έργων. Συγκεκριμένα, κρίνεται σκόπιμο να αποσαφηνιστεί η ανάληψη κινδύνων από την ΕΤΕπ⁽¹⁾ και, εφόσον είναι αναγκαίο, αυτή να περιοριστεί. Αυτή η δυνατότητα θα πρέπει να ληφθεί ιδιαίτερος υπόψη σε συνάρτηση με την επέκταση του προτεινόμενου μέσου κατά τη νέα δημοσιονομική περίοδο της ΕΕ 2014-2020, ύστερα από την αξιολόγηση των εμπειριών που θα αποκτηθούν στην πιλοτική φάση.

(¹) Πβλ. επίσης τη γνωμοδότηση της Επιτροπής Εκτίμησης Αντικτύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ΓΔ ECFIN - *Impact Assessment on a proposal for a regulation on the Europe 2020 Project Bond Initiative*, σημείο C 2 (Εκτίμηση του αντικτύπου της πρότασης κανονισμού σχετικά με την πρωτοβουλία για ομόλογα έργων υποδομής στην «Ευρώπη 2020») (σχέδιο της 15ης Σεπτεμβρίου 2011) (αριθμός αναφοράς Ares(2011)1012531 - 23.09.2011). Σε αυτή τη γνωμοδότηση ζητείται να αποσαφηνιστούν καλύτερα οι κίνδυνοι που προκύπτουν για την ΕΤΕπ.

1.4 Η ΕΟΚΕ παρατηρεί ότι η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής περιέχει πολύ λίγες αναφορές σε θέματα σχετικά με την αποπληρωμή έργων υποδομής που χρηματοδοτούνται από ιδιωτικούς πόρους. Ιδίως στον τομέα των μεταφορών θα πρέπει να συζητηθούν σε ευρεία κοινωνική βάση οι πιθανές συνέπειες της χρηματοδότησης εκ μέρους των χρηστών. Επιπλέον, η ΕΟΚΕ σημειώνει ότι το προτεινόμενο μέσο δεν θα πρέπει να υπονομεύσει πολιτικές αποφάσεις και κοινωνικές συμβάσεις που αποσκοπούν στην υλοποίηση αιφώρων οικονομικών, περιβαλλοντικών και κοινωνικών στόχων. Για την ανάθεση έργων ΣΔΙΤ δεν πρέπει να δοθούν εσφαλμένα κίνητρα. Η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει γι' αυτόν τον λόγο τη θέση της ότι τα κριτήρια που ορίζονται σχετικά με το χρέος για έργα ΣΔΙΤ πρέπει να συμμορφώνονται με τα κριτήρια που ισχύουν για έργα στο πλαίσιο της παραδοσιακής ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.

1.5 Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι με το προτεινόμενο μέσο επιμερισμού κινδύνου για την έκδοση ομολόγων έργων θα μπορούσε να κινητοποιηθεί ένα μέρος μόνον των απαιτούμενων επενδυτικών κεφαλαίων για επείγοντα έργα υποδομών. Για τον σκοπό αυτόν επισημαίνει ότι απαιτείται η ενεργοποίηση άλλων πηγών εσόδων για τους δημόσιους προϋπολογισμούς που προορίζονται για δημόσιες επενδύσεις. Σχετικά με αυτό, η ΕΟΚΕ επιστά την προσοχή κυρίως στις προτάσεις για την επιβολή φόρου στις χρηματοπιστωτικές συναλλαγές.

2. Εισαγωγή

2.1 Στις 19 Οκτωβρίου 2011 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε πολλές νομοθετικές και μη νομοθετικές προτάσεις σχετικά με την ανάπτυξη των διευρωπαϊκών δικτύων και υποδομών στους τομείς των μεταφορών, της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών σε ένα κοινό πλαίσιο, τη Διευκόλυνση «Συνδέοντας την Ευρώπη» με έμφαση στη νέα δημοσιονομική περίοδο 2014-2020. Οι προτάσεις αυτές αφορούν κυρίως τις κατευθυντήριες γραμμές επιλεξιμότητας, τα επιλέξιμα για ενίσχυση έργα, το ύψος των αναγκαίων επενδυτικών κεφαλαίων και νέα χρηματοπιστωτικά μέσα στους προαναφερόμενους τομείς. Η παρούσα γνωμοδότηση επικεντρώνεται στις χρηματοδοτικές πτυχές αυτών των προτάσεων. Οι άλλες πτυχές αποτελούν αντικείμενο περαιτέρω γνωμοδοτήσεων της ΕΟΚΕ (2).

2.2 Η υπό εξέταση νομοθετική πρόταση περιέχει τα ακόλουθα στοιχεία: επέκταση του πεδίου εφαρμογής του προγράμματος-πλαισίου για την ανταγωνιστικότητα και την καινοτομία για την τρέχουσα δημοσιονομική περίοδο της ΕΕ (2007-2013) για να συμπεριληφθούν επενδύσεις σε υποδομές ευρυζωνικότητας· επίσης, τη σύσταση ενός μέσου επιμερισμού κινδύνου για ομόλογα έργων στους τομείς των Τεχνολογιών Πληροφοριών και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) και της ευρυζωνικότητας, καθώς και των διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών και ενέργειας (ΔΕΔ-Μ και ΔΕΔ-Ε).

2.3 Υπό το πρίσμα των προβλημάτων που έχει προκαλέσει η οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση, στόχο του προτεινόμενου μέσου αποτελεί η χρηματοδότηση μακροπρόθεσμων επενδύσεων με τη συνδρομή ιδιωτικών κεφαλαίων. Σκοπός είναι η άντληση πρόσθετων κεφαλαίων στις κεφαλαιαγορές για μακροπρόθεσμα έργα

υποδομών. Το προτεινόμενο μέσο συνίσταται σε ένα μέσο επιμερισμού κινδύνου για ομόλογα έργων μέσω του οποίου θα χορηγηθεί χρηματοδοτική συνδρομή από πόρους του ενωσιακού προϋπολογισμού προς την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ), ούτως ώστε αυτή να είναι σε θέση να περιορίσει τους πιστωτικούς κινδύνους για τους ομολογιούχους με τη βοήθεια δανείων μειωμένης εξασφάλισης ή εγγυήσεων χαμηλής εξασφάλισης.

2.4 Το προτεινόμενο νομοθετικό μέτρο αφορά την πιλοτική φάση για τα έτη 2012 και 2013. Αυτή την περίοδο πρόκειται να δοκιμαστεί η επίδραση του προγραμματισμένου μέσου επιμερισμού κινδύνου στην προσέλκυση ιδιωτικών επενδυτικών κεφαλαίων.

2.5 Οι κίνδυνοι επιμερίζονται μεταξύ της ΕΕ και της ΕΤΕπ με τη χρηματοδοτική συνδρομή του προϋπολογισμού της ΕΕ να περιορίζεται σε 230 εκατομμύρια ευρώ. Το 2012 και το 2013 θα διατεθεί ποσό μέχρι 200 εκατομμύρια ευρώ για έργα ΔΕΔ-Μ και μέχρι 10 εκατομμύρια ευρώ για έργα ΔΕΔ-Ε, καθώς και ποσό μέχρι 20 εκατομμύρια ευρώ για το 2013 για επενδύσεις στους τομείς των ΤΠΕ και των υποδομών ευρυζωνικότητας.

2.6 Λαμβάνεται ως δεδομένο ότι, συνολικά, με τη συνδρομή από τον ενωσιακό προϋπολογισμό, η ΕΤΕπ θα μπορούσε να καλύψει την «πρωτεύουσα ζημία» (First Loss) σε όλα τα υλοποιηθέντα έργα. Το ακριβές ύψος της μέγιστης ανάληψης κινδύνων από την ΕΤΕπ θα οριστεί συμβατικά για κάθε έργο ξεχωριστά. Στη θεωρία, ο μέγιστος κίνδυνος που αναλαμβάνει η ΕΤΕπ αντιστοιχεί στο ποσό των συμβάσεων που συνήφθησαν μείον τη συνδρομή από τον ενωσιακό προϋπολογισμό. Ωστόσο, η νομοθετική πρόταση της Επιτροπής δεν θεσπίζει ονομαστικό ανώτατο όριο για τον κίνδυνο που αναλαμβάνει η ΕΤΕπ στο σύνολο των έργων, όπως προβλέπει για τον προϋπολογισμό της ΕΕ, καθότι στην πρόταση διατυπώνεται το εξής: «Ο υπολειμματικός κίνδυνος που είναι εγγενής σε όλες τις πράξεις αναλαμβάνεται από την ΕΤΕπ». Ο ορισμός του υπολειμματικού κινδύνου αναλαμβάνεται από την ΕΤΕπ στο πλαίσιο της ανάλυσης κινδύνου που αυτή πραγματοποιεί.

2.7 Με το προτεινόμενο μέσο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιδιώκει την προσέλκυση πρόσθετων επενδυτικών κεφαλαίων, κυρίως από ιδιώτες επενδυτές και επιθυμεί να επιτύχει με αυτόν τον τρόπο αποτέλεσμα μόχλευσης. Επενδυτές-στόχοι είναι κυρίως ασφαλιστικά ταμεία, συνταξιοδοτικά ταμεία και κρατικά επενδυτικά ταμεία που αναζητούν εξασφαλισμένες και μακροπρόθεσμες επενδυτικές δυνατότητες.

2.8 Η κινητοποίηση κονδυλίων του προϋπολογισμού της ΕΕ κατά τη διάρκεια της πιλοτικής φάσης θα προέλθει αποκλειστικά από ανακατανόμη. Συγκεκριμένα, θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν για τον σκοπό αυτό χρηματοδοτικά κονδύλια που περισεύουν από το ήδη υφιστάμενο «μέσο Εγγύησης Δανείων για έργα ΔΕΔ-Μεταφορών» („Loan Guarantee instrument for TEN-transport projects“)(LGTT).

2.9 Ενώ στο πλαίσιο του υφιστάμενου μέσου επιμερισμού κινδύνων για έργα ΣΔΙΤ η ΕΤΕπ αντισταθμίζει τους κινδύνους των εμπορικών πιστωτών (τράπεζες), η υπό εξέταση νομοθετική πρόταση προβλέπει την αντιστάθμιση των κινδύνων από την ΕΤΕπ για επενδυτές σε ομόλογα έργων. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις επιδιώκεται

(2) Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Διευκόλυνση "Συνδέοντας την Ευρώπη"», γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Προσανατολισμοί για τα διευρωπαϊκά δίκτυα τηλεπικοινωνιών», γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Κατευθυντήριες γραμμές για την ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών» (βλέπε σελίδα 130 της παρούσας Επίσημης Εφημερίδας).

η κάλυψη των χρεών εταιρειών ειδικού σκοπού που έχουν αναλάβει την εκτέλεση έργων υποδομής, πράγμα το οποίο, στην πράξη, αφορά κυρίως επενδύσεις με τη μορφή χρηματοδοτήσεων έργων και άλλων συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΠ). Σε αυτές τις περιπτώσεις, οι χορηγοί έργων, όπως κατασκευαστικές επιχειρήσεις, επενδυτικά κεφάλαια σε έργα υποδομής, εταιρείες εκμετάλλευσης και εν μέρει δημόσιες επιχειρήσεις, είναι αυτοί που, κατά κανόνα, αναλαμβάνουν πέρα από την κατασκευή, τη λειτουργία, τον σχεδιασμό και προπάντων τη χρηματοδότηση των επενδυτικών έργων.

2.10 Τα έργα που θα χρηματοδοτηθούν κατά την πιλοτική φάση δεν έχουν επιλεγεί ακόμη. Από τον τομέα ΔΕΔ-Μ θα χρηματοδοτηθούν τρία έως έντεκα έργα, από τον τομέα ΔΕΔ-Ε ένα έργο και από τον τομέα ΤΠΕ/ευρυζωνικότητα ένα έως δύο έργα. Από τις εμπειρίες κατά την πιλοτική φάση θα πρέπει να συναχθούν συμπεράσματα για την νέα δημοσιονομική περίοδο της ΕΕ 2014-2020.

2.11 Στη νομοθετική της πρόταση και στα σχετικά συνοδευτικά έγγραφα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπεισέρχεται οριακά μόνον σε πτυχές της αποπληρωμής. Παρόλα αυτά, από ένα έγγραφο της ΕΤΕπ σχετικά με τις εμπειρίες με έργα ΣΔΠ προκύπτει σαφώς ότι το προτεινόμενο μέσο επιμερισμού κινδύνου θεωρείται κατάλληλο, ιδίως για έργα που χρηματοδοτούνται από τους χρήστες (?). Το ίδιο αναμένεται να εφαρμοστεί και για έργα που εμπίπτουν στην παρούσα υπό εξέταση νομοθετική πρόταση.

3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1 Η ΕΟΚΕ επικροτεί, κατ'αρχήν, την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τη θέσπιση ενός μέσου επιμερισμού κινδύνου για τη δημιουργία ομολόγων έργων κατά την προβλεπόμενη πιλοτική φάση το 2012 και το 2013. Ωστόσο, η ΕΟΚΕ εφιστά την προσοχή στις ευκαιρίες που παρατίθενται κατωτέρω, αλλά και στους κινδύνους, καθώς επίσης στις προτάσεις και τις προϋποθέσεις που εκτίθενται στη συνέχεια, κυρίως σε ό,τι αφορά την επέκταση του προτεινόμενου μέσου μετά την πιλοτική φάση.

3.2 Οι ευκαιρίες εντοπίζονται κυρίως στη δυνατότητα κινητοποίησης πρόσθετων επενδυτικών κεφαλαίων, με τα οποία μπορεί να ενισχυθεί η επίδραση των κονδυλίων του προϋπολογισμού της ΕΕ. Αυτό μπορεί να συμβάλει καθοριστικά στην ώθηση της ανάπτυξης και της καινοτομίας, στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας, στην επίτευξη των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», καθώς και στη διατήρηση και δημιουργία θέσεων απασχόλησης. Με την υλοποίηση των επιδιωκόμενων έργων οι Ευρωπαίοι πολίτες θα μπορέσουν να βιώσουν με συγκεκριμένο τρόπο το όφελος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με αποτέλεσμα την ενδυνάμωση της ευρωπαϊκής ιδέας.

3.3 Εντούτοις, η ΕΟΚΕ εντοπίζει και κινδύνους. Στο πλαίσιο αυτό εφιστά την προσοχή στην εγγενή συνάφεια μεταξύ του ύψους της μόχλευσης και της ανάληψης κινδύνων από τον δημόσιο τομέα. Οι κίνδυνοι προκύπτουν ιδίως από την ενδεχόμενη ανάληψη ζημιών στα επενδυτικά έργα που έχουν δρομολογηθεί. Ενώ η νομοθετική πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής θέτει σαφές ανώτατο

όριο για την πιθανή ανάληψη κινδύνων από τον ενωσιακό προϋπολογισμό, υποτίθεται ότι η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ), λόγω των μεμονωμένων συμβάσεων που συνάπτει με τους επενδυτές για κάθε έργο, καθώς και επειδή κατανέμει τους κινδύνους μεταξύ όλων των έργων που χρηματοδοτεί, δεν εκτιμάται σε περαιτέρω κινδύνους. Για να αποφευχθεί σε κάθε περίπτωση το ενδεχόμενο επιπτώσεων για την αξιοπιστία και τη φήμη της ΕΤΕπ, καθώς και για την κατάρτιση και υλοποίηση έργων που κατά παράδοση χρηματοδοτούνται από την ΕΤΕπ, εξαιτίας της εμφάνισης νέων κινδύνων, κρίνεται σκόπιμο να περιοριστεί σημαντικά η εφαρμογή του μέσου καταμερισμού κινδύνου, όσον αφορά τον βαθμό ανάληψης κινδύνων από την ΕΤΕπ, βάσει μιας διαφανούς παρουσίασης της ανάληψης κινδύνων εκ μέρους της ΕΤΕπ. Συγκεκριμένα, κρίνεται σκόπιμο να αποσαφηνιστεί με διαφανή τρόπο η ανάληψη κινδύνων από την ΕΤΕπ⁽⁴⁾ και, εφόσον είναι αναγκαίο, αυτή να περιοριστεί. Αυτή η δυνατότητα θα πρέπει να ληφθεί ιδιαίτερος υπόψη σε συνάρτηση με την επέκταση του προτεινόμενου μέσου κατά τη νέα δημοσιονομική περίοδο της ΕΕ 2014-2020, ύστερα από την αξιολόγηση των εμπειριών που θα αποκτηθούν στην πιλοτική φάση.

3.4 Η αξιολόγηση της πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής εξαρτάται από τους εκάστοτε πολιτικούς στόχους του δημόσιου τομέα, ο οποίος εκπροσωπεί τα συμφέροντα των πολιτών και τα οικονομικά συμφέροντα των αγοραστών ομολόγων έργων. Αυτά μπορεί να προσανατολίζονται προς την ίδια κατεύθυνση ή να είναι αντικρουόμενα. Η ΕΟΚΕ προτείνει να συνεχιστεί και να εντατικοποιηθεί ο κοινωνικός διάλογος σχετικά με τις ευκαιρίες και τους κινδύνους πριν από τη θέσπιση του νέου μέσου, ιδίως για τη δημοσιονομική περίοδο 2014-2020. Σε αυτόν θα πρέπει ειδικά να συκεκτιμηθούν τα διδάγματα που αντλήθηκαν από τις εμπειρίες που αποκομίστηκαν κατά τη διαχείριση χρηματοδοτήσεων έργων και έργων ΣΔΠ.

3.5 Η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι, η υλοποίηση των χρηματοδοτήσεων έργων καθιστά αναγκαία την αποπληρωμή των χρεών που προκύπτουν από τα έργα μέσω των εσόδων που συνδέονται με τα έργα. Στο πλαίσιο αυτό προκύπτει το θέμα της χρηματοδότησης εκ μέρους των χρηστών. Ενώ στους τομείς της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών αυτού του είδους η χρηματοδότηση αποτελεί σήμερα ήδη βασικό χαρακτηριστικό, λόγω των ελευθερώσεων και των ιδιωτικοποιήσεων που έχουν υλοποιηθεί, αντιθέτως, στον τομέα των μεταφορών και ιδίως στην περίπτωση των μεταφορών με ιδιωτικά οχήματα, αυτή η πρακτική εφαρμόζεται μόνο σε ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ, κυρίως στους αυτοκινητοδρόμους. Αυτή η πιθανή συνέπεια πρέπει να συζητηθεί στο πλαίσιο ενός εκτεταμένου κοινωνικού διαλόγου πριν από την εκτέλεση προγραμματισμένων έργων μεταφορών.

3.6 Η ΕΟΚΕ συνιστά να εξεταστεί η δυνατότητα διαμόρφωσης της ονομαστικής αξίας των ομολόγων έργων κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να μπορούν να συμμετέχουν στο μέσο αυτό και μικροαποταμιευτές, πέρα από τους θεσμικούς επενδυτές.

3.7 Στόχος της συγκρότησης του προγραμματισμένου μέσου επιμερισμού κινδύνου δεν πρέπει να είναι μόνο η επίτευξη της μέγιστης δυνατής μόχλευσης για την προσέλκυση πρόσθετων επενδύσεων από τον ιδιωτικό τομέα, αλλά πρέπει να διασφαλιστεί πέραν

⁽³⁾ Πρβλ. Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων: Μέσο Εγγύησης Δανείων για έργα ΔΕΔ-Μεταφορών – Ενδιάμεση επανεξέταση (2011), Λουξεμβούργο 14 Ιουλίου 2011, σελίδα 4.

⁽⁴⁾ Πρβλ. επίσης τη γνωμοδότηση της Επιτροπής Εκτίμησης Αντικτύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ΓΔ ECFIN όπως αναφέρεται στην υποσημείωση 1.

τούτου ότι το προτεινόμενο μέσο δεν θα υπονομεύσει πολιτικές αποφάσεις και κοινωνικές συμβάσεις που αποσκοπούν στην υλοποίηση αιεφόρων οικονομικών, περιβαλλοντικών και κοινωνικών στόχων⁽⁵⁾. Τα επενδυτικά έργα που χρηματοδοτούνται από ομόλογα έργων δεν θα πρέπει, για παράδειγμα, να στηρίζονται στην παραβίαση των κοινωνικών, περιβαλλοντικών και ποιοτικών προτύπων. Κατά την εκτέλεση των έργων πρέπει να συνυπολογίζονται η ποιότητα κατασκευής και συντήρησης των έργων, η περιβαλλοντική συμβατότητα, η τήρηση των συλλογικών συμβάσεων εργασίας και της αρχής του τόπου απασχόλησης, η στήριξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, η τόνωση της καινοτομίας, ο υπολογισμός των δαπανών βάσει του κόστους του κύκλου ζωής των έργων, καθώς και οι κοινωνικοί και περιβαλλοντικοί όροι της διαδικασίας εκπόνησης⁽⁶⁾, όπως είναι η εξασφάλιση της προσβασιμότητας για τα άτομα με αναπηρία, εφόσον μπορούν να ελεγχθούν με αντικειμενικό τρόπο και αποτελούνται από κριτήρια που δεν εισάγουν διακρίσεις. Κρίνεται απαραίτητο να αποφευχθούν αδικαιολόγητες χρεώσεις για τους χρήστες. Αυτό ισχύει ιδίως για εκείνους που χρησιμοποιούν συχνά ή ακόμη και σε καθημερινή βάση ένα έργο υποδομής μεταφορών, ειδικότερα όταν δεν υπάρχουν εναλλακτικές υποδομές.

3.8 Από τις ανωτέρω απαιτήσεις συνεπάγεται ότι η ΕΟΚΕ ζητεί οπωσδήποτε να συνεχιστεί και να εντατικοποιηθεί η έγκαιρη αξιολόγηση της πιλοτικής φάσης της πρωτοβουλίας που αφορά ομολογιακά δάνεια για εκτέλεση έργων σε ευρεία κοινωνική βάση, προτού ληφθεί η πολιτική απόφαση για την ενεργοποίηση του μέσου επιμερισμού κινδύνου όσον αφορά τα ομόλογα έργων υποδομής κατά τη νέα δημοσιονομική περίοδο της ΕΕ 2014-2020. Στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει επίσης να συνεκτιμηθούν οι εμπειρίες που αποκτήθηκαν με τα έργα του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών (ΕΔΔΜ). Ειδικότερα, πρέπει να εξασφαλιστεί διαφάνεια σε ό,τι αφορά τα χρηματοδοτούμενα έργα, τις διαδικασίες κατανομής των πιστώσεων και των επαγωγικών επενδυτικών ροών, στόχος για τον οποίο απαιτείται μόνιμος έλεγχος της επιτυχούς εκτέλεσης των έργων και έγκαιρη παρακολούθηση, ούτως ώστε να μπορούν να συναχθούν συμπεράσματα σε εύθετο χρόνο. Στην αξιολόγηση θα πρέπει να συμμετάσχουν οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής σε ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, οι κοινωνικοί εταίροι, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, καθώς και οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στους τομείς των επιστημών, της προστασίας του περιβάλλοντος και των καταναλωτών, χωρίς ασφαλώς να λησμονείται η επιτακτική συμμετοχή της ΕΟΚΕ και της Επιτροπής των Περιφερειών. Ενόψει της νέας δημοσιονομικής περιόδου, οι ευρωπαίοι νομοθέτες οφείλουν να λάβουν μια απόφαση. Η υποδηλούμενη, βάσει των εγγράφων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αξιολόγηση το 2016 ή το 2017 κρίνεται από την ΕΟΚΕ ως υπερβολικά καθυστερημένη.

3.9 Όσον αφορά τις χρηματοδοτήσεις έργων και τα έργα ΣΔΙΤ, η αποπληρωμή των χρεών των οποίων εξασφαλίζεται μέσω δημοσιονομικών πόρων, ο δημόσιος τομέας έχει ταυτόσημες χρηματοδοτικές υποχρεώσεις στην αναχρηματοδότηση των επενδυτικών έργων,

όπως και στην περίπτωση των παραδοσιακά χρηματοδοτούμενων έργων μέσω της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Για να διασφαλιστεί η δέουσα δημοσιονομική διαφάνεια, να αποφευχθούν πρόσθετοι δημοσιονομικοί κίνδυνοι καθώς και εσφαλμένα κίνητρα για την ανάθεση έργων ΣΔΙΤ και να εξασφαλιστεί η ελεύθερη επιλογή των αρμοδίων αρχών μεταξύ έργων ΣΔΙΤ και παραδοσιακά χρηματοδοτούμενων έργων, η ΕΟΚΕ επαναδιατυπώνει την απαίτησή της ότι τα κριτήρια που ορίζονται σχετικά με το χρέος για έργα ΣΔΙΤ οφείλουν να συμμορφώνονται με τα κριτήρια που ισχύουν για έργα στο πλαίσιο της παραδοσιακής ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων⁽⁷⁾.

3.10 Πολλά έργα υποδομής στους τομείς της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών χρηματοδοτούνται σε γενικές γραμμές από ιδιωτικούς πόρους, διαφορετικά απ' ό,τι συγκεκριμένα έργα μεταφορών στην ΕΕ, και αναχρηματοδοτούνται μέσω των τελών χρήσης που υπόκεινται σε κανονιστική ρύθμιση. Αυτό ισχύει για το σύνολο των υποδομών δικτύου. Η ΕΟΚΕ διερωτάται ποια πρόσθετα έργα επιθυμεί να προωθήσει ο ευρωπαίος νομοθέτης στο πλαίσιο του προτεινόμενου χρηματοπιστωτικού μέσου, η χρηματοδότηση των οποίων προφανώς δεν δύναται να υλοποιηθεί πλήρως μέσω των τελών χρήσης που υπάγονται σε κανονιστική ρύθμιση. Φρονεί δε ότι για καθένα από τα σχεδιαζόμενα έργα στους τομείς της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών χρειάζεται λεπτομερής παράθεση των λόγων για τους οποίους, παρά την έλλειψη δυνατοτήτων αναχρηματοδότησης, κρίνεται επιλέξιμο για χρηματοδότηση για την προώθηση της ανάπτυξης της ΕΕ. Ο έλεγχος τέτοιου είδους έργων από τον ευρωπαίο νομοθέτη είναι απολύτως αναγκαίος.

4. Ειδικές παρατηρήσεις

4.1 Το προτεινόμενο μέσο επιμερισμού κινδύνου αποτελεί μια δυνητική έξοδο από τα προβλήματα που παρουσιάζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετικά με την ανεπάρκεια δημοσίων επενδύσεων και την αναζήτηση κεφαλαίων κυρίως από θεσμικούς επενδυτές για την πραγματοποίηση επενδύσεων. Ωστόσο, ανακύπτουν επίσης πολλά τεχνικά φύσεως ερωτήματα, τα οποία πρέπει να τεθούν λείαν των απαιτήσεων πολιτικής που διατυπώνονται στο κεφάλαιο 3. Συνεπώς, η ΕΟΚΕ συνιστά να διασαφηνιστούν αυτά τα ερωτήματα προτού θεσπιστεί το προτεινόμενο μέσο καταμερισμού κινδύνου, το αργότερο όμως πριν από την επιδιωκόμενη εισαγωγή του κατά τη νέα δημοσιονομική περίοδο της ΕΕ 2014-2020.

4.2 Η ΕΟΚΕ εκτιμά εν τέλει ότι η ΕΤΕπ και ο ενωσιακός προϋπολογισμός δεν θα πρέπει να αντισταθμίζουν μόνον τους κινδύνους, αλλά και να συμμετέχουν κατά εύλογο τρόπο στα κέρδη ("fair risk sharing"). Αυτό θα πρέπει να εξασφαλιστεί μέσω της συστηματικής εφαρμογής της πολιτικής κινδύνου και της τμολογιακής πολιτικής της ΕΤΕπ, καθώς και των μέτρων που προτείνονται στην παρούσα γνωμοδότηση σχετικά με τον περιορισμό των κινδύνων για την ΕΤΕπ.

⁽⁵⁾ Στο πλαίσιο των σχετικών διαβουλεύσεων, η Κοινότητα Ευρωπαϊκών Σιδηροδρόμων (CER) εξέφρασε τις επιφυλάξεις της όσον αφορά τη χρήση του προτεινόμενου μέσου καταμερισμού κινδύνου στις σιδηροδρομικές μεταφορές. Πρβλ. Stakeholder Consultation on Europe 2020 Projekt Bond Initiative, Response of the European Railway and Infrastructure Companies (CER) – Διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους φορείς σχετικά με την πρωτοβουλία για ομόλογα έργων στην «Ευρώπη 2020», απάντηση της Κοινότητας Ευρωπαϊκών Σιδηροδρόμων και Διαχειριστών Υποδομών, 6 Μαΐου 2011, είναι διαθέσιμη στην ιστοσελίδα http://ec.europa.eu/economy_finance/consultation/written_responses_en.htm.

⁽⁶⁾ Πρβλ. επίσης τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Ευρωπαϊκή αγορά δημοσίων συμβάσεων», ΕΕ C 318 της 29ης Οκτωβρίου 2011, σ. 113.

⁽⁷⁾ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Ιδιωτικές και δημόσιες επενδύσεις», ΕΕ C 51 της 17 Φεβρουαρίου 2011, σ. 59· πρβλ. επίσης House of Commons, Treasury Committee, *Private Finance Initiative, Seventeenth Report of Session 2010-2012*, Λονδίνο 18 Ιουλίου 2011: Στην έκθεση επισημαίνεται ότι λόγω του μη καταλογισμού των έργων ΠΙΧ (Πρωτοβουλία Ιδιωτικής Χρηματοδότησης) και ΣΔΙΤ (Συμπράξεις Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα) στο δημόσιο χρέος προκύπτουν εσφαλμένα κίνητρα που υπονομεύουν τον στόχο «Καλύτερη σχέση κόστους/ωφελείας». Ο πρόεδρος της δημοσιονομικής επιτροπής της βρετανικής Βουλής των Κοινοτήτων κ. Andrew Tyrie (Συντηρητικό κόμμα) τάσσεται σαφώς υπέρ της συμπερίληψης των έργων αυτών στους κανόνες για το δημόσιο χρέος (πρβλ. <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/treasury-committee/news/pfi-report/>).

4.3 Επίσης, ο ακριβής ρόλος των συμφεροντούχων δεν είναι αρκετά σαφής. Είναι ιδίως ασαφές από ποιον θα αντικατασταθεί ο ρόλος των ασφαλιστών ομολόγων (Monoliners) ως μοναδικού ελέγχοντα πιστωτή και με ποιον τρόπο αυτό θα υλοποιηθεί. Ως προς αυτό, ιδιαίτερα ασαφής είναι ο ρόλος που καλείται να διαδραματίσει στο πλαίσιο αυτό η ΕΤΕπ. Η σχετική απόφαση θα πρέπει να ληφθεί αποκλειστικά στο πλαίσιο μελλοντικών συμφωνιών με τους επενδυτές και μιας σύμβασης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της ΕΤΕπ. Η ΕΟΚΕ καλεί τον ευρωπαϊκό νομοθέτη να αποσαφηνίσει, το αργότερο πριν από την ενδεχόμενη επέκταση του προτεινόμενου μέσου κατά τη νέα δημοσιονομική περίοδο της ΕΕ 2014-2020, τις τεχνικές λεπτομέρειες όσον αφορά το καθεστώς κατανομής των κινδύνων και το εύρος λειτουργίας του ελέγχοντα πιστωτή, ρόλο που καλείται να αναλάβει η ΕΤΕπ στο πλαίσιο της επικείμενης νομοθετικής διαδικασίας, προκειμένου να εξασφαλιστεί ένα κλίμα βεβαιότητας για τους επενδυτές και τον δημόσιο τομέα. Το σχεδιαζόμενο μέσο επιμερισμού κινδύνου δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να υπονομεύσει την αξιοπιστία και τη φήμη της ΕΤΕπ.

4.4 Κρίνεται σκόπιμη η συστηματική αξιολόγηση των εμπειριών που αποκτήθηκαν από τα έργα ΕΔΔΜ βάσει των κριτηρίων που διατυπώνονται στο κεφάλαιο 3, ώστε να συναχθούν συμπεράσματα σχετικά με τον κατάλληλο σχεδιασμό του μέσου επιμερισμού κινδύνου για ομόλογα έργων και να προληφθούν οι επιπτώσεις⁽⁸⁾.

Όμως, στο πλαίσιο αυτό πρέπει να διευκρινιστούν οι διαφορετικές εκτιμήσεις (assessment), που διαπιστώνονται κατά την αξιολόγηση έργων ΣΔΙΤ από διάφορους συμφεροντούχους.

4.5 Όσον αφορά τις θετικές, αλλά και τις πολυάριθμες αρνητικές εμπειρίες, όπως λόγου χάρη οι κίνδυνοι που μπορεί να προκύψουν στο πλαίσιο έργων ΣΔΙΤ όσον αφορά τη διάρκεια των συμβατικών διαπραγματεύσεων, την πολυπλοκότητα των συμβατικών όρων και των σχέσεων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, καθώς και την αβεβαιότητα του αντίκτυπου στη ζήτηση, η ΕΟΚΕ διερωτάται μήπως η καλύτερη λύση θα ήταν να εξασφαλιστούν για τους δημόσιους προϋπολογισμούς οι απαιτούμενοι πόροι, προκειμένου να υλοποιηθούν επενδυτικά έργα στο πλαίσιο της παραδοσιακής διαδικασίας δημοσίων συμβάσεων⁽⁹⁾. Σχετικά με αυτό, η ΕΟΚΕ επικροτεί τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την επιβολή φόρου στις χρηματοπιστωτικές συναλλαγές και υπενθυμίζει στο πλαίσιο αυτό την υποστήριξη που είχε διατυπώσει όσον αφορά τη δημιουργία μιας τέτοιας πηγής εσόδων για τους δημόσιους προϋπολογισμούς⁽¹⁰⁾.

4.6 Ως προς αυτό, η ΕΟΚΕ τονίζει ότι οι επενδυτικές ανάγκες που εκτιμά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Διευκόλυνση «Συνδέοντας την Ευρώπη» δεν μπορούν να καλυφθούν μόνον με την έκδοση ομολόγων έργων υποδομής. Για τον σκοπό αυτόν παροτρύνει την κινητοποίηση άλλων πηγών εσόδων για δημόσιες επενδύσεις.

Βρυξέλλες, 23 Φεβρουαρίου 2012.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ Και για το σημείο αυτό πρβλ. την υποσημείωση 3, όσα αναφέρονται για την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων: Ωστόσο, πολλά από τα κριτήρια που διατυπώνονται στο κεφάλαιο 3 δεν εξετάζονται σε αυτό το έγγραφο.

⁽⁹⁾ Αυτή η προσέγγιση μιας βέλτιστης και μιας δεύτερης βέλτιστης λύσης συνάγεται από τη γνωμοδότηση της Κοινότητας Ευρωπαϊκών Σιδηροδρόμων και Διαχειριστών Υποδομών (CER, Community of European Railway and Infrastructure Companies) στο πλαίσιο της διαβούλευσης που πραγματοποιήθηκε για την υπό εξέταση νομοθετική πρόταση. Πρβλ. CER, τα στοιχεία που παρατίθενται στην υποσημείωση 5.

⁽¹⁰⁾ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Φόρος επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών», ΕΕ C 44 της 11ης Φεβρουαρίου 2011, σ. 81 και γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Έκθεση de Larosière», ΕΕ C 318 της 23^{ης} Δεκεμβρίου 2009, σ. 57.